



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Jakie państwo opiekuńcze?.

Author: Marian Mitręga

Citation style: Mitręga Marian. (2017). Jakie państwo opiekuńcze?. W:
M. Gruszczyk, L. Krzyżanowski, M. Skrzypek (red.), "Europa XX-XXI
wieku: społeczno-polityczne konsekwencje kryzysów" (S. 379-392).
Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja
ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach
niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci
(nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Marian Mitre
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Jakie państwo opiekuńcze?

Niewiele kategorii funkcjonujących w codziennym życiu społecznym ma tak kontrowersyjne konotacje jak „państwo opiekuńcze”. Jego użycie w dyskursie politycznym wzbudza liczne spory, dyskusje i wymianę myśli często aż nazbyt spolaryzowanych. Pojęcie nie tyle prosi się o objaśnienie, co o próbę wpisania go w dzisiejsze działania społeczno-polityczne tak, aby zwolennicy różnych opcji ideologicznych, mogli ustosunkować się doń poprzez akceptację lub negację związanych z nim wartości.

Przełom XIX i XX wieku przyniósł konieczność poszerzenia pomocy państwowej w kwestiach socjalnych, głównie z powodu coraz bardziej powiększającej się różnicy między przekształcającą się kapitalistyczną gospodarką a stagnacją rozwoju społecznego. Państwa narodowe nie mogły nie uwzględnić nasilających się postulatów społeczeństwa, które domagało się zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Doprowadziło to do tego, że prawa socjalne stały się równie ważne co prawa polityczne i cywilne. Poza tym coraz wyraźniejsza także stawała się zależność pomiędzy kwalifikacjami robotników a produkcją. Przemysł potrzebował ludzi wykształconych, a oni pracy. Lepsze zdolności organizacyjne ludności wzmacniały także proces urbanizacji¹.

Wiek XX to również okres kształtowania się praktycznej realizacji koncepcji państwa dobrobytu². Doktryna *welfare state* została opracowana przez

¹ L. DZIEWIĘCKA-BOKUN, J. MIELECKI: *Wybrane problemy polityki społecznej*. Wrocław 1997, s. 26–30.

² W literaturze polskiej można spotkać różne tłumaczenia angielskiego terminu *welfare state*. S. Rudolf podaje trzy terminy wykorzystywane w języku polskim: państwo dobrobytu, państwo opiekuńcze i państwo pomyślności (S. RUDOLF: *Szwedzka polityka dobrobytu*. Warszawa 1978). S. Zawadzki i W. Lamentowicz używają terminu państwo dobrobytu (S. ZAWADZKI: *Państwo dobrobytu*. Warszawa 1964, W. LAMENTOWICZ: *Szwedzkie państwo dobrobytu*. Warszawa

angielskich i francuskich uczonych na początku poprzedniego stulecia. W 1912 r. opublikowano pracę A.C. Pigou, w której autor przytaczał argumenty za zwiększeniem obowiązków państwa w celu umocnienia i uleczenia systemu kapitalistycznego³.

Podstawową zasadą ekonomii dostatku, która była reakcją na braki doktryny liberalnej⁴, było zwiększenie roli państwa. Zakłada ona trzy rodzaje interwencjonizmu państwowego: przeciwdziałanie cykliczności rozwoju gospodarki kapitalistycznej, działalność pobudzającą wzrost gospodarczy, realizację reform socjalnych⁵.

Genezy państwa dobrobytu można doszukiwać się jako efektu następujących zmian⁶:

- nasilenia się, od końca XIX wieku do II wojny światowej, wewnętrznych konfliktów między klasami i grupami społecznymi oraz wśród samych kapitalistów,
- emancypacji społeczeństw konsekwencją dwóch wojen światowych,
- kryzysu gospodarki wolnorynkowej,
- pojawienia się – w teorii i w praktyce – alternatyw dla kapitalizmu.

Generalnie, doktryna państwa dobrobytu jest rezultatem wyboru tzw. trzeciej drogi – pomiędzy kapitalizmem a socjalizmem. W życiu gospodarczym zakłada istnienie gospodarki mieszanej, która łączy korzyści prowadzenia prywatnej inicjatywy z zaletami planowania, wyrównywania dochodów, dążenia do utrzymania pełnego zatrudnienia oraz zapewnienia minimum środków gwarantujących najuboższym odpowiedni standard życia. W życiu społecznym państwo dobrobytu dąży do podniesienia możliwości obywateli, stabilności cen i rozbudowy świadczeń socjalnych. Mając na uwadze interes społeczny, działalność socjalna państwa ma się

1974), natomiast J. Piotrowski najczęściej używa oryginalnego określenia *welfare state* (J. PIOTROWSKI: *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa 1966).

³ A.C. PIGOU: *The Economics of Welfare*. London 1952.

⁴ Początek XX wieku był schyłkiem epoki liberalizmu. Jak pisał H.E. Raynes „o ile wiek XIX był erą samopomocy klasy robotniczej, to wiek XX można określić jako erą dobrobytu społecznego”. H.E. RAYNES: *Social Security in Britain*. London 1962, s. 180.

⁵ Zdaniem niektórych autorów ostatni z wymienionych aspektów interwencjonizmu państwa został rozwinięty w samodzielną doktrynę. Zakłada ona, że działalność socjalna państwa jest elementem koniecznym do rekompensowania pewnym grupom społecznym i jednostkom braków płynących z gospodarki kapitalistycznej, szczególnie strat społecznych będących wynikiem różnicy w zyskach producenta i społeczeństwa. Na przykład: A. MICHAŁEWSKI: *Ekonomia dobrobytu: prezentacja i próba analizy*. Warszawa 1972, s. 222.

⁶ G. MAGNUSZEWSKA-OTULAK: *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridga*, „Studia i Materiały” 1992, z. 3, s. 33.

koncentrować na przeciwdziałaniu ubóstwu: oznacza to, z punktu widzenia gospodarki, utrzymanie siły nabywczej społeczeństwa, a – biorąc pod uwagę interes jednostki – ma się wyrażać w zapewnieniu jej poczucia bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia różnych ryzyk życiowych, poprzez zapewnienie środków utrzymania.

W perspektywie politycznej doktryna *welfare state* dążyła do utrzymania systemu kapitalistycznego, przy równoczesnym rozszerzeniu zakresu swobód obywatelskich i praw politycznych.

Spodziewano się, że w trakcie procesu rozwojowego całe społeczeństwo zostanie podniesione do poziomu klasy średniej, zacznie zachowywać się jak klasa średnia.

Jeżeli mówimy o teorii, metodologii oraz metodach badawczych, które zajmują się zagadnieniami potrzeb materialnych i duchowych człowieka oraz grup społecznych, to mamy na myśli politykę społeczną jako naukę, dziedzinę ściśle powiązaną z wieloma innymi dyscyplinami naukowymi. Możemy wśród nich wymienić między innymi: ekonomię (przede wszystkim ekonomikę pracy oraz ekonomikę kształcenia), socjologię, psychologię (zwłaszcza społeczną), demografię, filozofię, prawo (przede wszystkim prawo pracy), politologię. Szczególna więc występuje właśnie z nauką o polityce, ponieważ polityka społeczna wchodzi w skład nauki o polityce po prostu, jako jedna z polityk szczegółowych⁷. Grażyna Firlit-Fesnall i Barbara Szatur-Jaworska w *Leksykonie pojęć socjalnych* piszą: „Polityka społeczna jest to celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu między innymi zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego”⁸.

Wspólne ogniwo łączy politykę społeczną także z dziedzinami, które nie należą do tej samej gałęzi; są to na przykład: medycyna pracy, higiena, ergonomia, urbanistyka. Istnieje również wiele subdyscyplin szczegółowych, odpowiadających dziedzinom, które obejmują zakres przedmiotowy polityki społecznej jako nauki. Metody i techniki badawcze stosowane przez każdą z nich mogą być odmienne, ale problemy, którymi się zajmują, muszą być rozpatrywane na podstawie ogólnie przyjętych dla polityki społecznej twierdzeń. Dlatego też nieuniknione jest zwracanie uwagi na doświadczenia praktyczne innych państw w tym zakresie. Możemy powiedzieć, że teoria i praktyka w polityce społecznej wzajemnie oddziałują na siebie.

Prawdziwy rozwój polityki społecznej możemy jednak datować dopiero na wiek XIX. W tej sytuacji państwo nie mogło pozostać bierne. Zaczęto

⁷ K. PODOSKI, W. TURNOWIECKI: *Polityka społeczna*. Gdańsk 1997, s. 6.

⁸ G. FIRLIT-FESNAK, B. SZATUR-JAWORSKA: *Leksykon pojęć socjalnych*. Warszawa 1994, s. 94.

wprowadzać powolne reformy. Większość z nich dotyczyło poprawy warunków pracy robotników poprzez skrócenie czasu pracy, ochronę pracy kobiet i pracowników młodocianych, a także zmniejszenie ryzyka występowania wypadków w pracy. Próbowano też polepszyć sytuację ludności poprzez budowę tanich mieszkań, rozwój służby zdrowia i ubezpieczeń społecznych, oraz przez wprowadzenie instytucji robót publicznych dla osób bezrobotnych⁹. Rozpoczął się także proces zmierzający do nadania polityce społecznej międzynarodowego wymiaru, choćby przez podpisywanie przez państwa układów wzajemnych, dzięki którym ochroną pracy zostaliby objęci również emigranci.

W „realnym socjalizmie” państwo miało monopol określania i zaspokajania potrzeb społecznych. Jedynie państwo było pracodawcą i tylko ono posiadało środki dla realizacji tych celów. Najważniejszym założeniem, jakie przyjęto, było zapewnienie powszechnego zatrudnienia. Uważano również, że najlepszym lekarstwem na konflikty społeczne jest uspołecznienie środków produkcji. Oprócz tego wyrażano także gotowość działania na rzecz wyeliminowania nędzy i analfabetyzmu, powszechnej oświaty oraz opieki zdrowotnej. Tak wyglądała doktryna; w rzeczywistości rozwiązywanie prawdziwych problemów społecznych było podporządkowane wymogom gospodarki borykającej się z permanentnym niedoborem¹⁰.

Inaczej rzecz się miała w państwach na zachodzie Europy i w Stanach Zjednoczonych. Po zakończeniu II wojny światowej kraje te sukcesywnie podejmowały działania reformujące politykę społeczną. Można było zaobserwować chęć wprowadzenia takiego systemu świadczeń, z którego mogłyby korzystać wszystkie warstwy społeczne, a nie tylko najbiedniejsi. Ujednolicenie miało być także wprowadzone w stosunku do zasad polityki społecznej w różnych regionach państwa. Tym samym rządy chciały zapobiec coraz głębszemu podziałowi społeczeństwa na ludzi biednych i bogatych. Starano się również dostosować emerytury, renty i płace do wzrastających kosztów utrzymania. Dlatego też coraz więcej środków z budżetów państwowych przeznaczano na cele socjalne¹¹.

Efektem tego stał się powszechny dobrobyt, który w krajach uprzemysłowionych dał się zauważyć już w latach pięćdziesiątych XX wieku¹². Można też powiedzieć, że z biegiem czasu powszechna stała się świadomość, że dobrze prowadzona polityka społeczna jest warunkiem niezbędnym funkcjonowania nowoczesnego państwa i społeczeństwa.

Obecnie. inwestycje w człowieka polegają przede wszystkim na stosowaniu takiej polityki, która wszystkim ludziom gwarantuje równe możli-

⁹ K. PODOSKI, W. TARNOWIECKI: *Polityka społeczna...*, s. 10–11.

¹⁰ L. DZIEWIĘCKA-BOKUN, J. MIELECKI: *Wybrane problemy...*, s. 32–33.

¹¹ K. PODOSKI, W. TARNOWIECKI: *Polityka społeczna...*, s. 13.

¹² L. DZIEWIĘCKA-BOKUN, J. MIELECKI: *Wybrane problemy...*, s. 9.

wości rozwoju. Prowadzi to nie tylko do realizacji podstawowych praw człowieka, ale również posiada aspekt ekonomiczny, ponieważ społeczny stymuluje rozwój gospodarczy.

Pokój społeczny staje się wartością tym bardziej docenianą, im lepsza jest sytuacja materialna i polityczna ludności. Państwom dopiero się rozwijającym pokój społeczny niezbędny jest, aby mogły otrzymywać pomoc od innych krajów.

Realizacja polityki społecznej może przybierać różne formy, w zależności od tzw. modelu, który został przyjęty w danym kraju. Można powiedzieć, że polityka społeczna nigdy nie była jednolita, zawsze prowadzono ją na różne sposoby. W połowie XX wieku zaczęto mówić o możliwości powstania jednego modelu oraz przewidywano, że jego wykształcenie się jest rzeczą pewną ze względu na wyrównywanie się poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw. Nigdy jednak do tego nie doszło i do dzisiaj obserwujemy mnogość strategii w polityce społecznej.

Modele polityki społecznej możemy rozpatrywać biorąc, pod uwagę faktycznie istniejące rodzaje tej polityki w różnych państwach lub też w sensie teoretycznym, na podstawie doktryn, które powstały na ten temat. Początkowo klasyfikacja systemów polityki społecznej polegała na bardzo prostym porównaniu ilości środków, które kraje kierowały na cele społeczne; jak nie trudno było przewidzieć, państwa najbardziej uprzemysłowione wydawały najwięcej. W analizach modeli polityki społecznej, zaczęto też zwracać uwagę na takie rzeczy jak jakość świadczeń społecznych, stopień ich dostępności oraz sposób finansowania¹³. Mimo iż dominuje przekonanie o upodobnieniu się polityk społecznych w różnych krajach, także tezy o mnogości modeli stosowanych w praktyce nie należą do rzadkości¹⁴.

Modele polityki społecznej określane mogą być w dwojaki sposób:

- ze względu na rzeczywiste formy polityki realizowane w różnych krajach;
- ze względu na schemat logiczny służący do realizacji optymalnych strategii polityki społecznej, nierzadko oderwany od praktyki¹⁵.

Najczęściej wybieraną drogą analizy jest sposób pierwszy. Zwrócić należy jednak uwagę na fakt, że modele nie nawiązują ściśle do praktyki podmiotów państwowych, lecz mają charakter typów idealnych, (idealizacji polityk społecznych realizowanych w różnych krajach).

¹³ G. FIRLIT-FESNAK, M. SZYLKO-SKOCZNY: *Polityka społeczna*. Warszawa 2007, s. 143–145.

¹⁴ W dalszym ciągu opracowania będę używał kategorii „modele”, zgodnie z istniejącą w literaturze problemu metodologią, nie mniej w mojej opinii właściwsze byłoby określenie „wzorzec” lub „wzór”.

¹⁵ M. KSIĘŻOPOLSKI: *Polityki społecznej modele*. W: *Leksykon polityki społecznej*. Red. B. Rysz-KOWALCZYK. Warszawa 2001, s. 130.

Mirosław Księżopolski proponuje podział modeli na dwie inne grupy. Założeniem stały się tu podstawy ideologiczne. Wyróżnia: orientację antykolektywistyczną oraz kolektywistyczną¹⁶. Pierwsza z nich dotyczy stanowisk skrajnie liberalnych, neoliberalnych oraz neokonserwatywnych (prezentowanych przez nową prawicę). Zakłada ona podstawową rolę rynku w przebiegu zaspokajania potrzeb. Wyrasta z przekonania, że to jednostki są odpowiedzialne za powstające problemy społeczne, zaś wiodącym obowiązkiem polityki społecznej staje się łagodzenie biedy. Przedstawiciele orientacji antykolektywistycznej nazywani są socjalliberałami. Grupa orientacji kolektywistycznej opiera się na poglądach, które opowiadają się za głęboką ingerencją państwa w sprawy socjalne.

Richard Titmuss wyróżnił trzy modele polityki społecznej, opierając się na wzajemnych relacjach między polityką państwa a gospodarką rynkową¹⁷:

a) model marginalny lub rezydualny; podstawą tego modelu jest założenie, że państwo zajmuje się tylko tą częścią obywateli, którzy nie potrafią „pomóc sobie sami”.

Polityka społeczna w formie modelu marginalnego, nazywanego też liberalnym, najbliższa jest skrajnym liberałom i neokonserwatystom. Model stanowi, iż pomoc winna płynąć z naturalnych kanałów, którymi są rynek prywatny i rodzina. Zakłada, że główne źródło problemów społecznych znajduje się w jednostce¹⁸, a społeczeństwo potrafi zaspokoić swoje potrzeby samodzielnie, bądź też przy wsparciu rodziny lub organizacji charytatywnych. Poszerzanie zakresu działań polityki społecznej staje się niepotrzebne, a także niebezpieczne: w sytuacji rozwiniętej pomocy państwa ludzie stają się mniej aktywni, a brak motywacji powoduje bierność na rynku pracy, i – w końcu – ograniczenie wolności indywidualnej¹⁹. Działania państwa powinny zostać zminimalizowane (aby w pomoc mogły zaangażować się także inne podmioty) i zredukowane do niskich świadczeń, niskich ubezpieczeń społecznych oraz adresowanej pomocy (uwzględniającej kryterium zamożności). Można pomagać biernie – poprzez selektywne przyznawanie świadczeń – bądź aktywnie, poprzez współfinansowanie prywatnych programów pomocowych.

Państwami (w przybliżeniu) realizującymi ten model są Dania, Szwajcaria i Wielka Brytania.

b) model instytucjonalno-redystrybucyjny; zgodnie z jego założeniami zadania socjalne państwa są integralną częścią jego działalności, w efekcie

¹⁶ M. KSIĘŻOPOLSKI: *Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej*, Warszawa, 2013, s. 25.

¹⁷ R.M. TITMUSS: *Social Policy. An Introduction*. London 1974.

¹⁸ L. DZIĘWIĘCKA-BOKUN: *Systemowe determinanty polityki społecznej*. Wrocław 2000, s. 94.

¹⁹ M. KSIĘŻOPOLSKI: *Wspólnie czy osobno...*, 26.

której są zaspokajane wszystkie potrzeby społeczeństwa, rozumianego jako zbiorowość jednostek²⁰. Model zakłada pełnienie przez politykę społeczną funkcji redystrybucji dochodów.

Zwolennikami modelu instytucjonalno-redystrybucyjnego są np. socjal-demokraci. Popularyzują oni równość najwyższych norm zamiast równości minimalnych potrzeb. Polityka społeczna powinna obejmować wszystkich obywateli państwa, gdyż każdy ma prawo do godziwego standardu życia. Oznacza to, że „odpowiedzialność za zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli ponosi przede wszystkim społeczeństwo”²¹. Taka forma polityki społecznej, nie tylko nie przeszkadza, ale także sprzyja wzrostowi gospodarczemu kraju. Państwami najbliższymi odpowiadającymi temu modelowi są: Norwegia, Szwecja oraz Finlandia i częściowo także Dania.

c) model konserwatywno-korporacyjny, nazywany także motywacyjnym lub socjalną gospodarką rynkową, to najbardziej reprezentatywna forma dla socjalliberałów. Obszar interwencji władz państwowych w sferę socjalną jest szerszy niż w analizowanym wcześniej modelu liberalnym²². Państwo prezentuje tu prawie pełną gotowość do przejęcia obowiązków rynku w sferze mechanizmu zaspokajania potrzeb społecznych. Małe znaczenie mają tu ubezpieczenia prywatne i uzupełniające świadczenia z tytułu pracy²³. Zasada, iż „programy socjalne powinny jak najmniej zakłócać mechanizmy funkcjonowania gospodarki rynkowej i w możliwie największym stopniu służyć rozwojowi gospodarczemu”²⁴, ogranicza jednak ten model. W socjalnej gospodarce rynkowej występuje wysoka zależność między pozycją jednostki na rynku pracy a prawem do pomocy i wysokością świadczeń; ich uzupełnieniem staje się pomoc społeczna. Podmioty, nie nastawione na zysk, zwiększają swoje znaczenie kosztem instytucji rynkowych. Prawa socjalne, uwarunkowane zatrudnieniem i płaceniem składek, wynikają ze statusu ubezpieczonego. Model ten realizuje, poprzez wspólnoty ubezpieczonych, także wzmocnioną funkcją integracji. Źródłem istniejących jednak i tutaj podziałów jest zróżnicowanie społeczeństwa na grupy osób posiadających stałą pracę wraz z wysokimi zarobkami oraz grupy bezrobotne, bądź takie, których zatrudnienie jest niepewne i mające niskie wynagrodzenie. Ludmiła Dziewięcka-Bokun, analizując model konserwatywno-korporacyjny, wspomina także o wpływach kościoła na jego formę. Przywołuje przykłady dotyczące wzmacniania tradycyjnego modelu rodziny oraz świadczeń na rzecz rodziny, zachęających do wielokrotnego macierzyństwa. Zauważa, że

²⁰ Szerzej na ten temat również: M. KSIĘŻOPOLSKI: *Modele polityki społecznej*. Warszawa 1999.

²¹ M. KSIĘŻOPOLSKI: *Modele polityki...*, s. 62.

²² M. KSIĘŻOPOLSKI: *Modele polityki...*, s. 59.

²³ L. DZIEWIĘCKA-BOKUN: *Systemowe determinanty...*, s. 95.

²⁴ M. KSIĘŻOPOLSKI: *Modele polityki...*, s. 59–60.

w modelu motywacyjnym państwo interweniuje dopiero wtedy, gdy możliwości pomocy ze strony rodziny dla jej członków nie są wystarczające. Państwami zbliżonymi do tego modelu są: Austria, Francja, Niemcy.

Zbliżoną typologię wprowadzili Harold Wilensky i Charles Lebeaux, wyróżniając następujące modele²⁵:

- a) rezydualny – podobnie jak Titmuss uważali, że potrzeby jednostek powinny być zaspakajane przez rodzinę i rynek, a ingerencja państwa w tej dziedzinie jest naruszeniem naturalnego ładu społecznego. Zadaniem państwa jest przywracanie naturalnej harmonii w gospodarce rynkowej, gdy zostanie ona naruszona;
- b) instytucjonalny – występuje w nim rozbudowany system usług socjalnych, a rola państwa polega na pomocy dla jednostek i grup w takim stopniu, aby zapewnić każdemu co najmniej minimalny standard życia.

W obu klasyfikacjach w modelu rezydualnym kwestie socjalne traktowane są jako indywidualna sprawa obywateli: od samozaradności jednostek zależy, w jaki sposób będą rozwiązywane ich problemy społeczne. Natomiast model instytucjonalny zakłada rozwiązanie kwestii społecznych w sposób charakterystyczny dla państwa dobrobytu. W 1990 r. Gösta Esping-Andersen zaproponował zmianę określenia „modele” na „reżimy” i, modyfikując podział Titmussa, wyróżnił trzy:

- a) liberalny, w którym dominuje system adresowanej pomocy, opierający się o kryterium zamożności, niskie powszechne świadczenia, skromne ubezpieczenia społeczne. W modelu tym praca jest uznawana za główny wyznacznik zakresu pomocy, a zasady, które uprawniają do świadczeń, są ściśle określone. Chodzi o to, aby świadczenia socjalne nie zastępowały pracy zarobkowej, jako głównego źródła dochodu – dlatego są one niewysokie i przysługują osobom o niskich dochodach, zwykle pracownikom;
- b) korporacyjny, w którym dominuje dążenie do zachowania istniejących różnic w statusie społecznym klas i grup zawodowych za pomocą środków władzy publicznej. Państwo jest gotowe przejąć funkcje rynku jako dostarczyciela określonych świadczeń, stąd marginalne znaczenie ubezpieczeń prywatnych i świadczeń przyznawanych przez pracodawcę. Jednocześnie państwo dąży do zachowania zróżnicowanych świadczeń, co oznacza, że skutki jego działalności redystrybucyjnej nie są zbyt istotne;
- c) socjaldemokratyczny – nazwa modelu wynika z wyraźnej dominacji partii socjaldemokratycznych w nadawaniu kształtu reformom społecznym. Zamiast uznawania przeciwstawności interesów rynku i państwa, klasy robotniczej i klasy średniej – socjaldemokraci budują państwo dobrobytu,

²⁵ H.L. WILENSKY, C.N. LEBEAUX: *Industrial Society and Social Welfare*. New York 1958, s. 158.

które ma gwarantować równe prawo do wysokiego standardu życia, a nie tylko do określonego minimum. Oznacza to: podniesienie wysokości i jakości świadczeń oraz usług socjalnych na poziom odpowiadający wymaganiom klasy średniej i zapewnienie robotnikom ochrony socjalnej w wymiarze przysługującym dotąd lepiej sytuowanym grupom społecznym²⁶.

Model polityki społecznej M. Ferrer'a nazywany jest południowoeuropejskim. Występuje on w krajach śródziemnomorskich, takich jak Grecja, Hiszpania, Portugalia czy Włochy. Istotą jego wyróżnienia jest to, że kraje te posiadają najmniej rozwinięte systemy polityki społecznej. Ferrer wylicza następujące cechy wspólne państw zaliczanych do tego modelu:

- niesprawiedliwe programy świadczeń społecznych, gwarantujące wysokie świadczenia dla jednych grup, całkowity ich brak dla innych,
- tylko częściowa powszechność ochrony zdrowia,
- niewielki udział państwa w pomocy społecznej,
- powiązania pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi w zakresie pomocy społecznej o specyficznym charakterze,
- dystrybucja świadczeń regulowana klientelizmem i systemami patronackimi,
- osłabienie instytucji państwowych,
- duża rola partii politycznych reprezentujących interesy poszczególnych grup społecznych,
- zróżnicowanie ideologiczne.

Na podstawie wymienionych tutaj typologii powstała charakterystyka czterech modeli polityki społecznej, której autorem jest Księżopolski:

- model korporacyjny – zwany konserwatywnym lub motywacyjnym. Oparty jest głównie na ubezpieczeniach społecznych, regulowanych tutaj zasadą paternalizmu. Bezpieczeństwo socjalne gwarantowane jest przez państwo jedynie w stopniu podstawowym i ma to różne przyczyny. Przede wszystkim uważa się, że programy socjalne nie powinny przeszkadzać naturalnemu funkcjonowaniu gospodarki rynkowej i powinny tę gospodarkę wzmacniać. Oznacza to, że pełnią one wobec gospodarki w tym modelu rolę służebną. Poza tym istnieje przekonanie, że programy te mają zaspokajać potrzeby obywateli odpowiednio do posiadanych przez nich stażu pracy czy zasług, a więc świadczenia przyznawane są przede wszystkim osobom ubezpieczonym. Według Księżopolskiego cechy tego modelu występują zwłaszcza w Niemczech, Holandii, Belgii, Austrii, Finlandii, także ale już w mniejszym stopniu – we Francji i Włoszech.

²⁶ „W ten sposób zwykli, prości robotnicy korzystają z identycznych praw jak: urzędnicy, menedżerowie, pracownicy administracji publicznej. Wszystkie klasy i warstwy społeczne są objęte tym samym systemem powszechnego zabezpieczenia społecznego, a wysokość świadczeń zależy od zarobków”. L. DZIEWIĘCKA-BOKUN: *Systemowe determinanty...*, s. 96.

- model rezydualny – zwany teŝ liberalnym czy marginalnym. Rola odgrywana przez państwo w zakresie polityki społecznej jest bardzo niewielka. Wynika to przede wszystkim z przekonania, ŝe obywatele sã w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby za pośrednictwem rodziny lub wolnego rynku. Charakterystyczny dla tego modelu jest uniwersalizm, woluntaryzm, wolny rynek oraz podkreślanie wolności jednostki i równości traktowania. Znamienne jest teŝ hasło, ŝe właściwym celem państwa dobrobytu jest nauczanie ludzi, jak sobie bez tego państwa radzić. Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne, powszechny dostęp do służby zdrowia, zasiłki rodzinne sã wystarczającym minimum, które powinno zapewnić państwo. Polityka społeczna w tym modelu sprowadza się do hamowania biedy. Poniewaŝ uznaje się, ŝe większość społeczeństwa moŝe poradzić sobie samodzielnie, problemy społeczne traktowane sã jako jednostkowe. Księżopolski wskazuje, ŝe model ten stosowany jest w Wielkiej Brytanii.
- model rudymenatarny – zwany jest teŝ elementarnym i występuje w krajach Unii Europejskiej, które sã najslabsze pod względem gospodarczym. Obywatele posiadają gwarancję minimum socjalnego przyznawanego w zależności od ich potrzeb. W modelu rudymenatarnym polityka społeczna jest najslabiej rozwinięta, opiera się zwykle na obietnicach i dlatego teŝ duŝą rolę spełniają w nim organizacje pozarządowe. Reguły tutaj obowiązujące w duŝej mierze opierają się na społecznej nauce Kościoła katolickiego, która mówi o zasadzie pomocniczości. Stąd teŝ przekonanie o wadze udzielania pomocy przez rodzinę, sąsiadów, organizacje lokalne czy religijne. Model ten występuje w Portugalii, Hiszpanii, Grecji, Irlandii oraz – po części – we Włoszech.
- model opiekuńczy – określany teŝ mianem socjalnego lub instytucjonalno-redystrybucyjnego. Państwo stara się zapewnić obywatelom wysokie świadczenia socjalne, zatrudnienie oraz pomoc dla związków zawodowych. Polityką społeczną kieruje kolektywizm, uniwersalizm oraz redystrybucja dochodów. Wszyscy obywatele – w oparciu o kryterium potrzeb – posiadają dostęp do świadczeń i usług, do których naleŝą między innymi: powszechny i raczej bezpłatny dostęp do służby zdrowia i edukacji, emerytury i renty socjalne, zasiłki rodzinne na kaŝde dziecko, szeroki zakres usług dla ludzi starszych i niepełnosprawnych. W modelu tym występuje przekonanie o odpowiedzialności całego społeczeństwa za zaspokojenie potrzeb kaŝdego obywatela. Według Księżopolskiego taką politykę społeczną prowadzi się w krajach skandynawskich; Szwecji, Danii i Holandii.

Opisane wyŝej modele mają charakter idealny, jednak rzeczywista polityka społeczna w poszczególnych krajach zawiera elementy wielu z nich. Kraje wysoko rozwinięte realizują zwłaszcza elementy trzech modeli: marginalnego, motywacyjnego i instytucjonalno-redystrybucyjnego.

Stany Zjednoczone prowadzą politykę społeczną, która przypomina najbardziej model marginalny. Chociaż wiele programów socjalnych realizuje się tutaj w dużo szerszym zakresie, to wyznawana w USA filozofia społeczna opiera się w dużej mierze na założeniach właśnie tego modelu. Wiele ubezpieczeń społecznych nie jest powszechnie dostępnych, tak jak ma to miejsce w innych krajach rozwiniętych, co sprzyja rozwojowi ubezpieczeń prywatnych, którymi objęte jest aż od 2/3 do 3/4 społeczeństwa. Pozostali obywatele mogą jedynie liczyć na uzyskanie pomocy z programów socjalnych. Dostęp do nich jest jednak celowo bardzo trudny, aby pomoc została przyznana tym, którzy jej naprawdę potrzebują²⁷.

Kraje Unii Europejskiej nie posiadają jednego modelu społecznego, mimo że często się o nim wspomina podczas formułowania polityki wspólnotowej. Wielu badaczy uważa w ogóle za niemożliwe powstanie takiego modelu ze względu na dużą rozpiętość prawną i instytucjonalną polityki społecznej w krajach Unii. Jednakże istnieje pewien zbiór cech, który charakterystyczny jest dla polityki społecznej w Europie, odróżniający ją od tej prowadzonej w innych częściach świata. Według holenderskiego badacza Antona Hamerijcka są to przede wszystkim trzy następujące podobieństwa: przywiązanie do zasady sprawiedliwości, przekonanie o jej wpływie na postęp i efektywność w gospodarce oraz wysoki poziom zorganizowania interesów i wszechstronnych rokowań.

Wyraża się w popieraniu pełnego zatrudnienia, dostępu do służby zdrowia i edukacji dla wszystkich obywateli, oraz pomocy dla osób ubogich. Przekonanie, że społeczna sprawiedliwość może powodować wzrost gospodarczy, wpływa z odrzucenia poglądu o niezgodności pomiędzy dobrze prosperującą gospodarką a dobrze prowadzoną polityką społeczną. Służy temu także zdobywanie nowych kwalifikacji czy łagodzenie konfliktów społecznych. Wszechstronne pertraktacje mają na celu uzyskanie porozumienia pomiędzy władzami państwowymi a przedstawicielami różnych środowisk społecznych. Dzięki temu sytuacja przemysłowa w Europie może być bardziej stabilna niż w innych częściach świata.

Powyższe cechy są najbardziej właściwe dla „starych” krajów Unii, a więc tych najbardziej rozwiniętych, jednakże pozostałe kraje, jak na przykład Polska, powoli zaczynają zbliżać się do tego modelu. Europa posiada też wiele innych cech wspólnych pod względem podejścia do polityki społecznej. Są one następujące:

- większy dostęp do publicznych usług społecznych: edukacji, ochrony zdrowia, pomocy dla osób starszych, niepełnosprawnych i dzieci,
- bardziej wyrównany poziom dochodów niż w innych częściach świata,
- względnie większe nakłady publiczne,

²⁷ G. FIRLIT-FESNAK, M. SZYLKO-SKOCZNY: *Polityka społeczna...*, s. 155.

- bardziej wyrównany status kobiet i mężczyzn,
- porównywalny poziom życia (Europa Zachodnia).

Hamerijck wyróżnia cztery modele, które możemy zaobserwować w Europie: model kontynentalny, anglosaski, nordycki i śródziemnomorski.

Model kontynentalny nosi również nazwę motywacyjnego, konserwatywno-korporacyjnego lub społecznej gospodarki rynkowej. Jest właściwy dla Niemiec, Francji, Włoch, Austrii, Belgii i Luksemburga. Uzyskanie świadczeń socjalnych w tym modelu wiąże się nieodłącznie z obecnością na rynku pracy. Dlatego też występują tutaj względnie wysokie koszty pracy, które przekładają się na wysokie świadczenia emerytalne i rentowe. Dosyć duża część obywateli nie pracuje, ale osoby pracujące są bardziej wydajne niż ma to miejsce w innych modelach. W ostatnich czasach świadczenia wzbogacono o różnego rodzaju zasiłki. Model ten odgrywał decydującą rolę w kształtowaniu się polityki społecznej Wspólnoty, ponieważ jest reprezentowany przez jej najstarszych członków.

Model anglosaski występuje w Wielkiej Brytanii i Irlandii. Jest bardzo zbliżony do modelu, który określa się jako liberalny, marginalny czy też rezydualny. Polityka społeczna w ramach tego modelu nie ma jednak takiego charakteru jak w USA. Przede wszystkim w modelu anglosaskim zagwarantowane jest minimum dochodów. Powszechnie dostępna jest część usług społecznych np. bezpłatna służba zdrowia. W systemie tym przeznaczają się mniejsze kwoty na politykę społeczną niż w reszcie Europy, a mało zróżnicowane świadczenia występują zwykle w formie pieniężnej.

Model nordycki nazywa się też skandynawskim, opiekuńczym, socjaldemokratycznym lub instytucjonalno-redystrybucyjnym. Występuje on w Szwecji, Danii, Finlandii i Holandii. Państwa te starają się sprawować opiekę w każdej sytuacji i nad wszystkimi obywatelami, oraz dążą do rozwoju klasy średniej. Świadczenia pieniężne są tutaj bardzo powszechne, tak samo jak usługi opiekuńcze dla osób starszych i niepełnosprawnych czy edukacyjne dla dzieci. Wyjątkową rolę spełniają związki zawodowe, bardzo wpływowe w tym modelu.

Model śródziemnomorski określany jest też mianem rudymenarnego lub elementarnego. Jest on właściwy dla południowej części Europy: Hiszpanii, Grecji i Portugalii. W krajach tych polityka społeczna jest słabo rozwinięta – wiele grup społecznych jeszcze niedawno nie posiadało prawa do żadnych świadczeń. Cały system związany jest także z nauką Kościoła, która mówi o zasadzie wzajemnej pomocy. Hamerijck, podobnie jak Księżopolski, opisuje model śródziemnomorski jako rudymenarny, Ferrer – jako model południowoeuropejski.

Wspólne cechy dla prowadzenia polityki społecznej możemy też zaobserwować w byłych krajach tzw. realnego socjalizmu. Model ten nazywany jest państwowo-kolektywistycznym lub biurokratyczno-kolektywistycznym.

Istnieje w nim sporo cech, które upodabniają go do modelu motywacyjnego, a także instytucjonalno-redystrybucyjnego. Przede wszystkim państwa socjalistyczne chciały zapewnić obywatelom dostęp do wszelkich świadczeń, tak jak to ma miejsce w modelu instytucjonalno-redystrybucyjnym. Jednak tak naprawdę powszechność usług oznaczała tylko prawo do pracy dla każdego, a nie pomoc w trudnej sytuacji życiowej. Z kolei podobieństwa do modelu motywacyjnego znajdujemy w znaczącej roli ubezpieczeń oraz silnym związku pomiędzy świadczeniami a pozycją na rynku pracy. Polityka społeczna krajów realnego socjalizmu różniła się znacząco od tej prowadzonej w krajach gospodarki rynkowej. W tych ostatnich występują starania do zapewnienia gwarancji bezpieczeństwa socjalnego głównie poprzez działania w dziedzinie konsumpcji. W krajach socjalistycznych ingerowano przede wszystkim w sferę produkcji, ponieważ najważniejsza była kwestia dochodu narodowego. Stąd też dążenia do zapewnienia pracy każdemu obywatelowi, co stanowiło gwarancję wytworzenia odpowiedniego dochodu narodowego. Bezpieczeństwo socjalne było zapewniane za pośrednictwem dopłat państwowych do cen towarów i usług pierwszej potrzeby. Funkcjonował też system świadczeń socjalnych, które były przyznawane na wypadek zdarzeń losowych. Nie było z kolei świadczeń dla osób pozostających bez pracy, a pomoc społeczna występowała tylko w niewielkim stopniu.

Na wyodrębnienie osobnego modelu zasługuje także region Azji południowo-wschodniej, gdzie występuje model polityki społecznej zwany konfucjańskim. Bazuje on przede wszystkim na takich elementach jak:

- tradycyjny korporatywizm bez udziału pracowników,
- swoboda działania jednostek z prawem do własności prywatnej, jednak bez poszanowania tych praw,
- duża rola rodziny, wspólnot lokalnych i działań wolontariatu w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego.

Część badaczy uznała, że model ten powinien zostać nazwany modelem orientalnym lub amerykańsko-pacyficznym ze względu na buddyzm i związaną z nim solidarność rodzinną, dużą rolę zakładów pracy w sferze socjalnej oraz występowanie w ograniczonej postaci (lub też w ogóle) pewnego rodzaju problemów charakterystycznych dla państw zachodnich (jak na przykład bezrobocie)²⁸.

Powyższe rozważania, zgodnie z przyjętym w opracowaniu celem, pozwalają na stwierdzenie, że „państwo opiekuńcze” jest w XXI w. wciąż kategorią w pełni uprawnioną do stosowania nie tylko w przestrzeni czysto politycznej, ale także i na pozostałych płaszczyznach życia społecznego i gospodarczego. Istnieje niemal całkowita zgodność wśród przedstawicieli związanych ze wszystkimi najważniejszymi doktrynami politycznymi co do

²⁸ Ibidem, s. 158–160.

obowiązku udziału państwa w realizacji zasad bezpieczeŃstwa społecznego i socjalnego. Zasadę tę odrzucają jedynie przedstawiciele tzw. „czystego liberalizmu” ale, jak wiadomo, jest to raczej nurt naukowy, wykładany na niektórych uczelniach północnoamerykańskich (w Polsce najbliżej tych założeń jest ruch polityczny skupiony wokół Janusza Korwina-Mikkego). Oczywiście kategoria ta jest niezwykle pojemna i wymagałaby nowego odczytania. Zadanie to stoi przede wszystkim przed środowiskiem politologów, a zwłaszcza polityków społecznych. Jak wiadomo termin, który odpowiada wszystkim, w konkretnych rozstrzygnięciach może nikogo nie zadowolić.

W warunkach polskiej rzeczywistości „państwo opiekuńcze” cieszy się niesłabnącą estymą a jego idea, w postaci konkretnych programów politycznych (zwłaszcza wyborczych), ogromnym zainteresowaniem elektoratu. W przypadku naszego kraju nie ma tradycyjnego, europejskiego podziału na wizję lewicy, prawicy czy liberałów, a obietnice socjalne i społeczne wypełniają programy prawie wszystkich partii politycznych. Program socjalny narodowo-konserwatywnej partii Prawo i Sprawiedliwość znacznie przewyższa zarówno jakościowo jak i finansowo, propozycje nie tylko centrowej Platformy Obywatelskiej, ale także partii lewicowych, co jest swoistym ewenementem.

Niemniej słowo „opiekuńcze” wydaje się być już znacznie zdewaluowane i warto się zastanowić, czy nie zmieniać istniejących założeń w kierunku „państwa bezpieczeŃstwa społecznego”, które swoją politykę społeczną opierać będzie o podmiotowość wszystkich sektorów własnościowych – państwowego, samorządowego, obywatelskiego i prywatnego – a także rozbudowany dialog społeczny i obywatelski.

To już temat na inny artykuł.